

УДК 336.14

DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/3/224-230>

ИГНАЦИЙ ЧУМА И ЕГО МОНОГРАФИЯ
«СБАЛАНСИРОВАННОСТЬ БЮДЖЕТА
НА ФОНЕ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА РАЗНЫХ ГОСУДАРСТВ»

М. В. Карасева (Сенцова)

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 3 августа 2022 г.

Аннотация: статья знакомит читателей журнала с наследием Игнация Чумы, известного польского ученого в области финансового права. Его краткая биография сопровождается анализом известной и сохраняющей по сей день актуальность работы «Сбалансированность бюджета на фоне бюджетного права разных государств», изданной в Люблине в 1924 г.

Ключевые слова: сбалансированность бюджета, форма бюджета, обычные и чрезвычайные доходы и расходы, кредитная специализация, virement, дополнительные кредиты, *exercice, gestion*.

Abstract: article acquaints readers of the magazine with Ignation Chuma's heritage, the famous Polish scientist in the field of the financial law. Its short biography is followed by the analysis of the known, and keeping to this day relevance work "Balance of budget against the background of a budget law of the different states" published in Lublin in 1924.

Key words: budget balance, budget form, ordinary and extraordinary revenues and expenditures, credit specialization, virement, additional loans, *exercice, gestion*.

В истории правовой мысли многих государства есть ученые, труды которых сохраняют свою актуальность и активно используются учеными последующих поколений по прошествии многих лет после ухода из жизни их создателей.

В польской финансово-правовой и экономической науках таким трудом, бесспорно, является работа Игнация Чумы «Сбалансированность бюджета на фоне бюджетного права разных государств»¹, написанная им в 1924 г.

И. Чума родился в 1881 г. в городе Неполомице под Краковым. Учился в Ягеллонском университете и в 1925 г. получил степень хабилитированного доктора, защитив диссертацию на тему «Сбалансированность бюджета на фоне бюджетного права разных государств».

В 1922–1923 гг. И. Чума начал свою научную карьеру на кафедре казначейства и казенного права Люблинского католического университета, с которым был связан до конца своей академической карьеры.

¹ См.: *Czuma I. Równowaga budżetu na tle prawa budżetowego różnych państw. Lublin, 1924.*

Среди многочисленных работ автора в области права особенно известны труды по казначейскому праву, а также конституционному праву. Кроме работы «Сбалансированность бюджетов на фоне бюджетного права разных государств» (1924) заслуживают внимания такие его работы, как «Системный абсолютизм» (1934), «Ответственность президента» (1932), «Системные основы казначейства на фоне апрельской конституции» (1937), «Правовые реформы для защиты семьи» (1936), где он затрагивал проблемы семейного налогообложения и т. д.

И. Чума умер 18 апреля 1963 г., в Люблине, его могила находится на кладбище на Липовой улице.

Монография И. Чумы «Сбалансированность бюджета на фоне бюджетного права разных государств» представляет особый интерес для отечественного исследователя не только потому, что являет собой научный труд по бюджетному праву, которое до сих пор как в отечественной, так и в зарубежной юриспруденции в полной мере научно не осмыслено, а значит, не структурировано, и его границы четко не очерчены. Эта работа ценна еще и тем, что представляет собой научный труд по сравнительному правоведению. Автор анализировал и делал научные выводы, опираясь не только на польское бюджетное законодательство, но и на законодательство Англии, Франции, Саксонии, Республики Вюртенберг, Италии, Чехословакии, Австрии, Республики Германского Рейха, монархической и республиканской Пруссии, Японии, Польши, царской и советской России. В связи с этим работа снабжена бесценным библиографическим и нормативно-правовым материалом. Кроме того, работа методологически построена на сочетании экономического и правового анализа, что создает возможность принципиально иного, галлографического осмысления бюджетно-правовых явлений. Экономисты, анализируя финансовые проблемы, должны быть сведущими не только в экономике, но и в праве, а юристы, изучающие финансово-правовые явления, должны использовать как правовые, так и экономические методы познания.

Опираясь на бюджетное законодательство разных стран, И. Чума подчеркивает, что опыт бюджетно-правового регулирования различен в разных странах, в большей степени, зависит от политической составляющей, расклада сил законодательной и исполнительной властей, а также сложившихся традиций и т. д. В целом эта мысль не нова для современного исследователя, однако, будучи осознанной в аспекте историческом, она приводит к выводу, что единой бюджетно-правовой теории быть создано в Европе не может, но едиными остаются принципы бюджетных систем разных стран, а также большинство бюджетно-правовых механизмов. Именно это рождает интерес к иностранным исследованиям по бюджетному праву.

Первый раздел работы посвящен понятию «бюджет», которое весьма специфично. И. Чума его определяет как «...акт, вступающий в силу в установленном законом порядке, содержащий инструкции для государственной власти действовать в определенном направлении в течение

строго определенного периода, и в этих границах являющийся планом управления прогнозом возможных в будущем расходов и доходов государства, рассчитанных в денежном выражении и противопоставленных друг другу». При этом отмечается, что бюджет существует не только в парламентских системах, но может иметь место и в других системах. Особого внимания в русле проблем сегодняшнего дня достойно четкое разделение автором финансовой части бюджета и экономического бюджета (бюджета государства как частного субъекта хозяйствования). Причем весьма актуально замечание, что «экономическая часть бюджета никогда не придает своего характера финансовой части». Видимо, речь идет о том, что экономическая часть бюджета не может заменять финансовую часть, не может быть доминирующей и пр. Однако в работе отмечается, что баланс этих доходов исторически менялся. В какие-то годы преобладали частнопровые доходы, а в другие – публично-правовые. Между тем сегодня отечественная судебная практика демонстрирует новые тенденции, а именно: невозможность получить бюджетные доходы в публично-правовом порядке восполняется в частнопровом режиме, при этом не всегда удачно, о чем свидетельствуют постановления Конституционного Суда РФ за 2019 и 2020 гг.²

Отдельный раздел работы посвящен источникам бюджетного права. Автор, представляя их разнообразие в различных странах, начинает с Конституции и заканчивает обычаями и международными договорами. Надо отметить, что современное российское бюджетное право не упоминает обычая среди его источников, а между тем, анализируя бюджетное законодательство и иные нормативно-правовые акты, есть все основания предполагать, что именно этот источник права является доминирующим на стадии подготовки проекта бюджета.

В русле современной тематики научных исследований весьма интересны замечания автора, что в бюджетном законодательстве недопустимы оценочные понятия, как то имело место в 20-е гг. прошлого века в Республике Саксония.

Центральное место в работе посвящено влиянию составления бюджета на бюджетный баланс. «Сущность понятия бюджетного баланса заключается не в форме, а в сути дела, поэтому бюджетный баланс состоит в покрытии всех расходов данного хозяйственного периода обычными доходами государства, относящимися к этому периоду». Автор указывает, что отсутствие централизованных решений является плохой посылкой для достижения бюджетного баланса, равно как и большие законодательные полномочия в этом отношении. Этот вывод демонстрируется на примере многих стран, в том числе Советской России. Примечательно, что И. Чума, делая такой вывод, выделяет пять типов государств и прослеживает у них связь между процессом создания бюджета и его сбалансированностью. Эти пять типов государств в общих чертах представляют

² Постановления Конституционного Суда РФ : от 08.12.2017 № 39-П ; от 05.03.2019 № 14-П ; от 02.07.2020 № 32-П.

разнообразии путей процесса создания бюджета, обусловленное степенью усиления финансовой инициативы различных субъектов. Данные проявления как раз и являются задатками появления или отсутствия сбалансированности бюджета. На примерах этих пяти типов государств автор показал, где и какой фактор бюджетного процесса может «поработать» на бюджетную сбалансированность на основе полномочий законодательной и исполнительной властей. Кроме того, на тех же пяти типах государств автор показывает, каким образом законодательство препятствует достижению бюджетной сбалансированности в ходе бюджетного процесса. К первому типу государств, в котором инициатива законодательной власти ограничена в пользу власти исполнительной, автор относит, в частности, царскую Россию. А Советскую Россию до 1923 г. относит к особому типу, обозначая бюджетную систему государства того времени системой вертикального типа построения (Съезд–ВЦИК–Президиум ВЦИК–СНК). Соответственно, в Советской России после принятия Конституции 1918 г. сбалансированность бюджета зависела от администрации, которая могла «ее поддерживать путем иерархического «пересмотра и внесения поправок» в проект бюджета, а кроме того – благодаря сильной позиции комиссариата финансов при мощном ассистировании Рабкринана».

Особое внимание в свете постулата бюджетной сбалансированности уделено вопросу о форме и содержании бюджета. В этом контексте автор выделяет проблемы: формы бюджета, обычных и чрезвычайных доходов и расходов, а также проблему принципов бюджетной системы, связанных с бюджетной сбалансированностью.

И. Чума отмечает, что форма бюджета различается в разных странах. Есть государства (Пруссия, Англия), в которых бюджет формируется как один финансовый план, а в других государствах – несколько документов образуют этот финансовый план (Италия, Норвегия). В любом случае автор указывает, что бюджет не пострадает от того, что он разделен на отдельные части (общий бюджет, отдельный бюджет, фонды и т. д.), «если все эти части объединены в одном акте или взаимопроникаемы и связаны в одну общую цифру».

Исследуя обычный и чрезвычайный бюджеты в разных странах, автор подчеркивает, что обычный бюджет должен покрываться из обычных доходов, а чрезвычайные расходы – из бюджета чрезвычайного. Кроме того, по мнению автора, понятие «чрезвычайные расходы» должно быть четко определено в законодательстве, ибо именно эти расходы, как и чрезвычайный бюджет в целом, являются самым сложным звеном как для сбалансированности бюджета, так и для благополучия казны в целом».

Интересно замечание, что финансово-бюджетная политика Советской России до 1921 г. не стремилась к сбалансированности бюджета, ибо Россия игнорировала государственный кредит и, таким образом, не заботилась о стимулах для возможных кредиторов. Но после 1921 г. ситуация изменилась, и Россия хотела бы получить иностранный кредит, но кредиторов, желающих их предоставить, до 1923 г. не находилось. Это и

заставило государство разделить бюджет на обычный и чрезвычайный и, соответственно, его балансировать.

Оригинальными являются также замечания автора относительно взаимосвязи принципа бюджетной сбалансированности с принципами полноты, универсальности и бюджетирования брутто.

Принцип полноты бюджета известен отечественному бюджетному праву, а вот принцип всесторонности бюджета является авторским и в работе определяется как отражение в бюджете: а) взаимовыгодных услуг отдельных ветвей администрации и органов государственной власти; б) экономических ценностей государства (аренда жилья, железнодорожные льготы и пр.); в) состояния доходов и расходов, других фондов и учреждений, находящихся в ведении, управлении и под контролем государства.

Принцип бюджетирования брутто, не известный современному российскому бюджетному праву, заключается в компенсации расходов бюджета доходами, и наоборот. Автор приводит пример реализации этого принципа следующим образом: «...если администрация показывает в бюджете доход и, следовательно, компенсирует расходы, связанные со сбором этих налогов, то она получает свободу в определенном направлении. Для нее указателем и инструкцией будет только цифра, например 100, как доход нетто. При системе брутто у администрации есть в качестве инструкции две цифры, например 150 и 50. 150 представляет собой доход брутто, а 50 – расходы, связанные с получением дохода 150.

Может казаться, что И. Чума против использования кредита при балансировании бюджета, хотя он и признает, что «...эту проблему надо трактовать отдельно». Балансирование бюджета – это эффект государственного управления в конкретный бюджетный период. В этом бюджетном периоде взятые долговые обязательства нарушают сбалансированность бюджета, их бремя, распределенное по нескольким годам, может оказаться в линии рационального управления. Что здесь должно быть подчеркнуто? Непрерывное взятие долга, а не хронические дефициты разрушают не только баланс бюджета данных лет, но и экономику государства в целом».

На сбалансированность бюджета, по мнению ученого, оказывают влияние кредитная специализация, *virement* и дополнительные кредиты. Специализация кредитов направлена на ограничение исполнителей бюджета в пределах размеров кредитов, предназначенных для использования. *Virement* является исключением из принципа специализации и представляет собой возможность перемещать кредиты из одной рубрики в другую, но это «уступка, небезопасная до тех пор, пока исключение в некоторых случаях не уничтожит сам принцип» специализации кредитов. И. Чума подчеркивает, что дополнительные кредиты – это способ выйти за рамки бюджетных прогнозов. Автор отмечает, что принцип специализации кредитов ставит правовые рамки для исполнения бюджета, и в некоторой степени может способствовать его сбалансированности. Использование же дополнительных кредитов не гарантирует сбалансированности бюджета а, напротив, ее ослабляет.

Особое внимание в работе уделено вопросу о границах исполнения бюджета. Автор обращает внимание на то, что с точки зрения временных отрезков бюджет определяется сроком, а с точки зрения прав и обязанностей, которые должны быть реализованы в течение бюджетного срока, бюджетное право выделяет такие положения, как *exercice* и *gestion*. Если бюджет как воплощение определенных прав и обязанностей оканчивает свою жизнь не раньше, чем в момент реализации его последнего права и обязанности, то это система *exercice*. Если же реализация бюджета осуществляется строго в границах периода (01.01–31.12), то имеет место система *gestion*. Но ни одно из государств ни одну из этих систем не применяет в чистой форме. В этом контексте И. Чума анализирует влияние, которое один и другой способ закрытия бюджетного периода оказывают на бюджетную сбалансированность.

Специальное внимание в работе отводится вопросу о контроле исполнения бюджета в свете постулата бюджетной сбалансированности. Автор выделяет превентивный контроль как наиболее эффективный с точки зрения постулата бюджетной сбалансированности и подчеркивает, что «делить контроль на административный и *quasi*-судебный не стоит, так как показательной является эффективность контроля и его масштабы, а не другие моменты». Интересны замечания автора по поводу превентивного контроля в разных странах, а также упоминание о том, что в некоторых государствах превентивный финансовый контроль вообще не существует (Польша) или же существует во всепоглощающей форме, как то имело место в Советской России, где универсальным органом контроля являлся «Рабкрин». По мнению И. Чумы, финансовый контроль призван обеспечить не только легальность бюджета, но и его целенаправленность. В ключе сегодняшнего дня рассуждения И. Чумы интересны тем, что могут нацеливать законодателя на расширение превентивного финансового контроля, в том числе с разбивкой его на предварительный и текущий контроль. Последний, как представляется, сегодня почти не представлен в современном бюджетном законодательстве.

В системе факторов, влияющих на сбалансированность бюджета, автор относит закрытие счетов и утверждение бюджетного отчета исполнительного органа. Однако подчеркивается, что эти факторы имеют лишь символическое значение для бюджетного баланса, так как касаются бюджета, который уже исполнен. Их влияние возможно увидеть лишь в будущем.

Помимо всего отмеченного, работа И. Чумы интересна еще и тем, что в системе факторов бюджетной сбалансированности рассматриваются вопросы, представляющие безусловный интерес для бюджетно-правовой теории и практики, но не ставшие до сих пор предметом научной дискуссии в России. В частности, И. Чума обращает внимание на важность правильного обсчета доходов и расходов для бюджетной сбалансированности. «Правильный способ обсчета, – пишет автор, – дает точное попадание в цифрь». Учитывая, что «проблема обсчета является не только технической проблемой, но и одним из объективных условий достижения

и, прежде всего, удержания бюджетного равновесия», но, к сожалению, пока не нашла своей объективации в бюджетном законодательстве России, в целях прозрачности бюджетной деятельности государства этот вопрос сегодня должен стать предметом обсуждения специалистов и найти свое правовое решение.

В настоящее время бюджетный баланс в большинстве современных европейских стран понимается формально и имеет мало общего с материальным бюджетным балансом, постулированным И. Чумой. Работа автора интересна, прежде всего, с точки зрения комплексного анализа механизмов, влияющих на балансировку бюджета.

Представляется, что книга И. Чумы будет полезна широкому кругу ученых, занимающихся юриспруденцией, экономической наукой, а также изучающим историю отечественных и зарубежных финансов. Кроме того, работа может быть интересна и практическим специалистам, работающим в органах государственной власти.

Библиографический список

Чума И. Сбалансированность бюджета на фоне бюджетного права разных государств. Люблин, 1924.

References

Czuma I. Rownowaga budzetu na tle prawa budzetowego roznych panstw. Lublin, 1924.

Для цитирования:

Карасева (Сенцова) М. В. Игнаций Чума и его монография «Сбалансированность бюджета на фоне бюджетного права разных государств» // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2022. № 3 (50). С. 224–230. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/3/224-230>

Recommended citation:

Karaseva (Sentsova) M. V. Ignacy Chuma and his monograph «Balance of budget against the background of a budget law of the different states» // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2022. № 3 (50). P. 224–230. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2022/3/224-230>

Воронежский государственный университет

Карасева (Сенцова) М. В., доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой финансового права ВГУ, заслуженный работник Высшей школы РФ

E-mail: mvsentsova@gmail.com

Voronezh State University

Karaseva (Sentsova) M. V., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Financial Law Department, Honored Worker of the Higher School of the Russian Federation

E-mail: mvsentsova@gmail.com